
**05. O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos
Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos
Governos Luiz Inácio Lula da Silva**

Luciene Soares Herculano¹

Introdução

Entre os anos de 2003 e 2010, período em que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), ocupou o Palácio do Planalto, foram inúmeras as pautas e polêmicas que marcaram o campo das relações internacionais do Brasil. Paralelamente, o País tentou deixar para trás a posição de Estado satélite para ganhar notoriedade no sistema internacional. Para consolidar o “protagonismo engajado”², o Governo Lula da Silva apostou e se preocupou em dar publicidade a um roteiro internacional que incluiu, entre outros: a mediação do diálogo na questão nuclear envolvendo o Irã; a proposta de reformulação do Conselho de Segurança da ONU e a articulação do Fórum de Diálogo Índia–Brasil–África do Sul (IBAS) e do consórcio BRICS³.

Apesar da postura assertiva do então presidente Lula da Silva e de sua equipe, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) buscou manter-se como o principal formulador da política externa do Estado, não necessariamente absorvendo proposituras do governo em exercício. Prova do apartidarismo da Pasta foi sua condução, ao longo desses oito anos, por Celso Amorim⁴, diplomata e servidor de carreira não subordinado ao “Presidencialismo de Coalizão”, vigente no Brasil desde 1946 (ABRANCHES, 1988).

Herdeiro da chamada Política Externa Independente (PEI)⁵, o ex-chanceler Celso Amorim pôs em prática alguns de seus mandamentos e a postura proativa do Brasil na arena internacional passou a requerer uma análise mais detalhada, bem como o Itamaraty e outros agentes envolvidos na questão.

¹ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestre em Ciência Política. lusoresherculano@gmail.com

² Termo usado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores no Governo Lula da Silva, Celso Amorim, em seu discurso de posse em 01 de janeiro de 2003.

³ Celso Amorim assinou ficha de filiação ao Partido dos Trabalhadores apenas no dia 30 de setembro de 2009.

⁴ A concepção dos BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, em estudo publicado em 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICS*. Apenas em 2011 a África do Sul passou a se integrar ao grupo.

⁵ A PEI foi executada a partir de 1961, durante o Governo de Jânio Quadros, e vigorou até 1964. Entre outros pontos, o Brasil minimizou o alinhamento direto aos Estados Unidos e passou a priorizar parcerias internacionais pulverizadas, passando a incluir a África, a América do Sul e a Ásia. Ao longo dos governos militares, as principais diretrizes da PEI foram substituídas.

Seja pelo mérito das questões, seja por determinações legais, os tópicos relativos às relações exteriores passaram também pelos corredores do Congresso Nacional. As movimentações do Brasil no tabuleiro internacional foram discutidas, analisadas e votadas pelos congressistas nas 52^a (2003-2010) e 53^a (2007-2010) legislaturas. E o epicentro desta dedicação esteve nos dois colegiados responsáveis pelo tema no parlamento: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE).

Para avaliar o papel institucional das Comissões, este estudo baseou-se sobre três eixos. O primeiro analisou a política externa brasileira recente, elencando alguns episódios internacionais controversos envolvendo o Brasil, com base em um referencial teórico interdisciplinar envolvendo áreas como a Ciência Política, as Relações Internacionais e o Direito Internacional Público. Além disso, foram considerados aspectos históricos, político-partidários, eleitorais, informacionais e ainda as normas estabelecidas pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O segundo eixo da pesquisa detalhou a dinâmica e os resultados dos trabalhos de ambas as comissões. Nessa etapa foram destrinchados dados dos relatórios anuais, como as pautas tratadas pela CREDN e pela CRE, o número e o mérito de sessões, o perfil de seus integrantes, os convidados e convocados às reuniões, as proposições apresentadas e relatadas, o comportamento de parlamentares governistas e opositores ao Palácio do Planalto, entre outros⁶.

A última etapa do trabalho culminou na apresentação das evidências de participação do parlamento no trato dos temas externos. O trabalho dessas duas Comissões Permanentes do Congresso Nacional foi sobreposto à agenda do Executivo, com o intuito de mostrar – e em que nível – sincronias ou disparidades entre as posturas da CREDN e da CRE e os propósitos do MRE e do Palácio do Planalto.

1. O papel do Legislativo no mapa internacional: uma polêmica secular

A evolução das relações no Globo foi pontuada por marcos relevantes, se admitirmos como parâmetro o período iniciado no século 16, quando a interação internacional era eminentemente fundamentada na postura soberana dos Estados. Diversos são os estudos, principalmente no campo das Relações Internacionais, que corroboram a visão “realista” de condução da política externa,

⁶ Vale destacar que, pela ausência de registros oficiais, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, esta pesquisa não conseguiu averiguar a votação dos parlamentares na CREDN e na CRE, bem como suas manifestações em Plenário sobre os temas pertinentes às questões internacionais.

onde o Estado é tido com um ator único e coeso e detentor das prerrogativas internacionais. Essa linha de pensamento, no entanto, apresenta limitações, em especial por não considerar valores e instituições domésticas na condução das políticas internacionais (HUNTINGTON, 1997).

Os pensamentos republicano e democrático que então surgiram, suplantando muitas monarquias, inspiravam novas correntes teóricas e marcos legais, como o norte-americano. Pioneira na questão, a Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1787, foi a primeira a incorporar o Poder Legislativo no processo de celebração de atos internacionais.

No campo das Relações Internacionais, duas correntes teóricas dedicadas a refletir sobre a função do Legislativo no plano exterior passaram, então, a se opor diametralmente. Para os realistas e neorrealistas, o Estado está alheio às interferências da política e/ou de atores internos. Já a escola liberal ou pluralista admite a necessidade da incorporação dos fatores domésticos nas diversas etapas de construção da política pública internacional⁷.

Alguns autores, como Keohane e Nye (1977), Milner (1997) e Putnam (2008) defendem que no novo contexto internacional os Estados estão suscetíveis não só às interferências recíprocas, como estão mais atrelados a condicionantes internos. Neste novo sistema, acreditam, os interesses nacionais passaram a se diversificar e foram criados novos interlocutores e canais de relação e influência, questionando a exclusividade do comando estatal (DINIZ, 2012).

Diante da necessidade de legitimação popular em questões internacionais, por meio do parlamento, pensadores, políticos e juristas de muitos países descartaram a corrente realista. No Brasil não foi diferente. Ao longo de sua História, diversas foram as tentativas de promover os parlamentares a um plano destacado na tomada de decisões referentes às relações exteriores.

2. A suposta apatia do Legislativo brasileiro

No Brasil, grosso modo, o Executivo apresenta-se como o protagonista na condução das relações internacionais, graças a uma longa lista de motivos: (i) regime de governo presidencialista, onde o presidente acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo; (ii) as prerrogativas constitucionais concedidas ao presidente da República que, entre diversas atribuições, segundo a atual Constituição, em seu Artigo 84, é responsável por “manter relações com Estados

⁷ Em consonância com Celso Lafer (1982), segundo o qual a “política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública”, o presente estudo a enxerga como qualquer outra ação do Estado. E, por essa razão, suscetível à interferência do jogo político doméstico, entre outras influências.

estrangeiros” e “exercer o comando supremo das Forças Armadas”; e (iii) a pressão partidária imposta aos legisladores.

Tema de análise recorrente na Ciência Política, a ideia de engessamento do Legislativo, em detrimento à imposição dos interesses do Palácio do Planalto, arregimentou teóricos em uma linha de pesquisa que praticamente apaga o papel do Congresso Nacional no País (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1988). Mesma linha de pensamento traçada pela teoria de *checks and balances* (COX, MORGENSTERN, 2001; SAMUELS, 2003; SHUGART, 2005).

Outro fator crítico diagnosticado por alguns estudos sobre o Legislativo do Brasil revela a suposta falta de especialização dos parlamentares brasileiros, ponto que se agravaria com a variedade de temas apresentados a esses legisladores durante o cumprimento de seus mandatos. Segundo alguns autores (O'DONNEL, 1991; AMES, 2003), há um déficit no controle feito pelo Congresso Nacional graças à baixa afinidade dos congressistas com temas – como política externa.

O baixo “índice informacional”⁸ de deputados e senadores, em detrimento à notória estrutura e profissionalismo do MRE – e seu reconhecido quadro diplomático –, aparentemente, reforçaria o protagonismo do Executivo. Muitos observadores da política do Brasil destacam ainda a histórica autonomia e a alta concentração de poder de formulação das diretrizes da agenda internacional intramuros, restrita ao Itamaraty.

A ausência do apelo eleitoral nas questões atreladas à política externa brasileira aparece como outra justificativa ao desestímulo dos legisladores frente às demandas internacionais. Deputados federais e senadores, quando eleitos para cumprirem seus mandatos de quatro e oito anos, respectivamente, assumem agendas e compromissos restritos a seus Estados de origem, aos federados. E, ao contrário das pautas supostamente mais eleitorais, como as voltadas à Saúde, Educação e Segurança Pública, as relações internacionais não seduziriam boa parte dos parlamentares. (DALLARI, 1994).

Leany Lemos analisa o aparente descaso do Legislativo com a política externa brasileira (LE MOS, 2010) afirmando que os parlamentares não abdicam da prerrogativa de formular essas políticas públicas, mas optam pela “delegação” dessa agenda ao Palácio do Planalto, sob um pano de fundo estratégico: o Executivo arcaria sozinho com o ônus de barganhas políticas internacionais.

Esse conjunto de apontamentos pode ser visto, a princípio, como uma sentença irreversível da inoperância do Legislativo no Brasil em relação às questões internacionais. A presente pesquisa

⁸ Este índice é constantemente utilizado por Fabiano Santos em suas obras. Em linhas gerais, é uma referência ao nível de interesse e/ou conhecimento de atores políticos em relação a uma matéria em discussão. Cf. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Apris, 2011.

não ignora estes e outros obstáculos impostos ao funcionamento do Congresso Nacional. No entanto, optou por averiguar o comportamento e o resultado do trabalho dos congressistas.

Considerando o embate a respeito dos determinantes da política externa brasileira, levantamos a seguinte hipótese: em havendo real influência do Congresso Nacional nos rumos internacionais do Brasil, seria coerente atribuir a origem dessa capacidade à CREDN e à CRE?

3. Aspectos metodológicos

Para averiguar o nível de interferência das duas comissões em tela, entre os anos de 2003 e 2010, foi utilizado um conjunto de fontes: (i) relatórios anuais; (ii) notas taquigráficas da CREDN e da CRE; (iii) sites oficiais dos legisladores e (iv) reportagens e entrevistas publicadas pela Imprensa brasileira.

Com base nos dados quantitativos e qualitativos, foi possível nortear os principais questionamentos desta pesquisa. A partir dos indicadores numéricos e os apontamentos políticos, foi traçado o perfil profissional/educacional dos deputados e senadores integrantes dessas comissões e seus históricos de participação nesses grupos; conferida a distribuição do comando da CREDN e da CRE entre governistas e opositores ao Palácio do Planalto; verificado o mérito das matérias apreciadas, o volume e o objetivo dos requerimentos apresentados; levantada a quantidade e a finalidade das audiências públicas e seminários realizados; apontado o número de atos internacionais apreciados que sofreram emendamento em cada uma das comissões; conferida a presença dos parlamentares e, por fim, investigado o número de projetos de lei referentes ao tema internacional originados nos gabinetes dos parlamentares. Para completar, foi investigado também o ponto de intersecção entre o comportamento desses legisladores e suas inspirações ideológicas e orientações partidárias.

4. A Política Externa Brasileira e o Congresso Nacional: entraves e oportunidades

Com uma democracia jovem, uma Constituição que ainda se estabelece e uma vasta lista de desigualdades a sanar, o Estado e a nação brasileira vêm buscando limar seus maiores percalços domésticos. Consequência disso, o primado pelas pautas internas em diversos campos – econômico,

financeiro, social, político-eleitoral, institucional etc. – ganhou justificado espaço e, aparentemente, relegou a um segundo plano as questões de ordem internacional.

É fácil – e também superficial – afirmar que em um país com tantas prioridades internas, os temas além-fronteira despertem pouco interesse da opinião pública, dos eleitores e dos tomadores de decisão. Faz-se necessário registrar que, no âmbito partidário brasileiro, o zelo por temas internacionais não é muito evidente. A princípio, apenas siglas de maior porte – como o governista Partido dos Trabalhadores e o oposicionista Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – mantêm núcleos de estudo dedicados a essas questões e apresentam direcionamentos internos mais claros sobre política externa.

Enquanto isso, de acordo com dados divulgados pelo MRE, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, Lula da Silva visitou 263 Chefes de Estado ou Chefes de Governo. Nestas ocasiões, ele esteve presente em 83 países e dois territórios. Vale salientar que, deste total, uma significativa parte dos encontros aconteceu com os representantes máximos da América do Sul (60)⁹. No mesmo período, o presidente Lula da Silva somou 281 audiências com líderes mundiais em visita ao Brasil.

Sob o prisma da corrente realista das Relações Internacionais, os Legislativos não têm autonomia jurídica para atuar no plano externo, uma vez que não são considerados sujeitos do Direito Internacional. No entanto, como ressalta o professor Carlos Roberto Husek (2009), as novas perspectivas mundiais sugerem que essa vertente do Direito flexibilize seu perfil estadocêntrico e abra espaço a novos atores que vêm ganhando, segundo ele, mais voz dentro desse sistema.

O caso do parlamento brasileiro pode ser enquadrado sob esta perspectiva acima. Na História Constitucional do Brasil uma evidente evolução também pode ser notada. Desde as mais remotas Cartas, o Poder Legislativo buscou driblar a suposta condição de coadjuvante nos processos relacionados à política externa. A atuação do parlamento nas questões atinentes a esse tema, ainda no período imperial, por exemplo, era limitada, como destaca Amado Luiz Cervo (1981). A Constituição Imperial, outorgada em 1824, no Artigo 102, atribuía ao Poder Executivo todas as ações e decisões além fronteira.

Apenas as primeiras Constituições republicanas do País preceituaram, preservadas as devidas variações, a competência do Poder Legislativo em resolver definitivamente sobre os pretensos atos internacionais em elaboração pelo Estado (MEDEIROS, 1983). Na atual divisão

⁹ Este levantamento do Itamaraty contabilizou apenas visitas, e não necessariamente viagens do petista. No caso de uma viagem com múltiplos destinos de trabalho, cada um deles foi registrado individualmente. Escalas técnicas não foram consideradas.

constitucional de papéis entre os Poderes no Brasil, parte considerável da agenda e dos processos relativos às relações exteriores manteve-se sob a batuta do Congresso Nacional. Ao Legislativo foram concedidas funções-chave, como “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”; autorizar o presidente da República a “declarar guerra, celebrar a paz”; “permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam”; ou ainda “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes às atividades nucleares”, como determina o Artigo 49 da Constituição Federal de 1988. Já ao Senado, de acordo com o Artigo 52 da Carta Magna, é cedida a prerrogativa de aprovar, ou não, os “chefes de missão diplomática em caráter permanente”, como também “autorizar operações externas de natureza financeira” em todos os níveis da Federação.

5. O Congresso Nacional e sua participação no processo de tomada de decisões

O Legislativo brasileiro dispõe de posição privilegiada, pois, além da interlocução com os outros Poderes instituídos e a ligação com segmentos diversos da sociedade civil organizada, deputados federais e senadores têm condições de interferir no processo de formulação e implementação de leis e políticas públicas no Brasil, incluindo as internacionais.

É importante registrar que matérias referentes à política externa, enquadradas no Artigo 49, como a apreciação de acordos internacionais, tramitam no Congresso Nacional por meio de projetos de decreto legislativo. Ou seja, entre os inúmeros instrumentos disponíveis para deputados federais e senadores legislarem – projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar, entre outros – o decreto é uma decisão exclusiva do Congresso, sem a possibilidade de veto ou sanção presidencial¹⁰.

Além disso, os legisladores utilizam-se de uma rotina própria, como o embate nas tribunas, a criação de frentes parlamentares internacionais, a proposta de fiscalização e controle, a sabatina de embaixadores, a apresentação de requerimentos e a ameaça de rejeição de textos ou adiamento de votações caras ao Executivo.

Atualmente, o modelo de *treaty-making power* em execução no Brasil é capaz de inibir a atuação do Poder Legislativo. Dentre todas as etapas que envolvem a costura de uma ação exterior, ao Congresso Nacional cabe a participação, de fato, em apenas uma delas: a aprovação (ou não), *ex-*

¹⁰ Faz-se necessário observar que matérias que tramitam no Congresso Nacional sob a rubrica de “projeto de lei” são pretensas proposituras para modificar normas. Além desses, é comum a tramitação de textos que versam, por exemplo, sobre as concessões de homenagens ou sobre atos administrativos que autorizam a criação de cargos na máquina administrativa.

post, do texto. Ou seja, das fases vitais nesse processo – negociação, assinatura, remessa, ratificação e promulgação –, ao Congresso Nacional é reservado o direito de emitir veredicto a respeito da matéria. As demais fases ficam a cargo do Executivo¹¹. Essa constatação alimenta, na Ciência Política, a corrente de pensamento que enxerga a formulação e a condução da política externa brasileira como atividades exclusivas do Executivo.

No entanto, o Congresso Nacional pode recorrer a dois dispositivos constitucionais para constranger o Executivo e ampliar sua possibilidade de ação. Os Incisos V e XI do Artigo 49 da Constituição Federal¹² podem ser acionados, caso o Executivo ignore as exigências da Carta Magna e não submeta um ato internacional, que deve ser abonável pelo parlamento, aos congressistas. Outro artifício que pode ser utilizado é a denúncia de tratados.

6. As comissões e a democratização das decisões

A sistematização do processo legislativo é um dos mecanismos de garantia de preservação democrática no Brasil, uma vez que assegura ao parlamento seu papel na estrutura do Estado, impedindo que o Executivo assuma funções típicas do Congresso, como elaborar textos normativos.

Historicamente, as Comissões Parlamentares foram concebidas sob o pálio da estratégia política, com a missão de preservar o equilíbrio das instituições em Estados que ensaiavam adotar sistemas democráticos. O jurisconsulto Luiz Pinto Ferreira registra, ainda no século 16, o embrião dessas comissões. Idealizada para proteger o parlamento dos constantes conflitos com o rei James I da Inglaterra (1603-1625), a então Comissão-Geral da Câmara (*Committee of the Whole*) era o meio pelo qual os deputados podiam se reunir, independentemente do presidente da Câmara dos Comuns, nomeada pelo monarca (FERREIRA, 1990, p. 74).

No Brasil, a incorporação desses núcleos ao trabalho legislativo encontra registro desde os tempos imperiais. Na longínqua Constituição de 1824, surge a primeira menção às Comissões Parlamentares criadas, no âmbito da Câmara dos Deputados, para apreciar a proposta do Executivo. Foi então a Constituição de 1934 que definiu os primeiros contornos jurídicos desses núcleos ao

¹¹ 10 De acordo com diversos especialistas na área de Relações Internacionais e do Direito Internacional Público, são seis as etapas para a constituição de tratados internacionais: negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação (PARECERES, 2002).

¹² Os citados incisos do Artigo 49 da Constituição Federal apontam, respectivamente, que é “competência exclusiva do Congresso Nacional [...] V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...] XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”. Estes dois incisos oferecem possibilidade de os parlamentares agirem, caso o Executivo deixe de submeter ao Congresso Nacional um tratado internacional.

defender o princípio da proporcionalidade em sua formação. Ou seja, cada grupo deveria refletir os variados segmentos e opiniões que compunham a Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1937, que vigorou durante o governo autoritário de Getúlio Vargas, fortaleceu o Executivo e, praticamente, não ofereceu espaço para a atuação do Legislativo. Mas o sopro democrático e liberal trazido com o fim da Segunda Guerra Mundial inspirou a Carta de 1946 e a equalização dos Poderes no Brasil foi traduzida no fortalecimento das Comissões Parlamentares.

Apesar do golpe militar, as Constituições de 1967 e 1969 mantiveram as regras sobre as comissões. Mas foi com o fim do regime ditatorial e a promulgação do texto de 1988 que esses agrupamentos conquistaram pleno reconhecimento e ganharam normatização, por meio dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ZANCANER, 2009).

A relevância das Comissões Temáticas no arranjo institucional brasileiro pode ser aferida pelo espaço ocupado por elas no ordenamento constitucional hoje em vigor. O Artigo 58 dedica-se, exclusivamente, a tratar do assunto. E, de antemão, o texto determina a esses órgãos legislativos princípios pétreos como a representação proporcional de partidos e/ou blocos parlamentares; a legalidade; a moralidade; a eficiência; a publicidade e a razoabilidade.

Cada Casa segue normas distintas. Na Câmara dos Deputados, de acordo com o Artigo 25 de seu Regimento Interno, “o número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por Ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 37). As Comissões da Câmara são compostas por, no mínimo, 3,5% dos deputados e, no máximo, por 12% dos deputados eleitos¹³. Já o Regimento Interno do Senado crava o número de senadores para cada núcleo temático, sendo o mínimo de 17 integrantes e o máximo de 27 parlamentares em cada comissão (SENADO FEDERAL, 2011).

7. A dedicação do Legislativo à pauta internacional: a atividade do Congresso Nacional entre 2003 e 2010

A CREDN e a CRE são o principal *locus* de discussão e análise dos assuntos relacionados à política externa do País. Portanto, as pautas atinentes à questão estrangeira e seus vínculos com o Brasil encontram ambiente adequado para tramitar nas duas Casas congressuais.

¹³ Artigo 25, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 9ª Edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2011.

Compostas por parlamentares dos mais variados perfis, a CREDN e a CRE são suprapartidárias e constituídas de acordo com o interesse dos líderes das legendas com representação no Congresso e de suas respectivas comissões torna o padrão de organização do Legislativo brasileiro distinto, por exemplo, do norte-americano. No Brasil, a ação dos congressistas é tolhida por uma centralidade exercida pela Mesa Diretora, pelos líderes de bancadas e ainda devem ser harmonizadas às vontades dos presidentes partidários¹⁴.

Renovadas constantemente – anualmente na Câmara, a cada dois anos no Senado, ou em todo início de legislatura – essas comissões têm, entre outras funções, a missão de analisar tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores (MEDEIROS, 1983, p.27).

Segue-se a esta breve contextualização o levantamento de algumas atividades realizadas pela CREDN e pela CRE entre os anos de 2003 e 2010.

7.1 Na Câmara dos Deputados

As eleições gerais de 2002 trouxeram a reboque uma série de elementos políticos relevantes, seja pelo simbolismo ou pelo ineditismo e o Brasil de 2002 renovou não só o Executivo, mas o Legislativo Federal. Na Câmara dos Deputados, a Coligação “Lula Presidente”, formada por cinco partidos, elegeu 137 dos 513 deputados federais¹⁵¹⁴. Importante registrar que este número sofreu alterações entre os anos que compreenderam as 52ª e 53ª legislaturas. Essas mudanças decorrem de uma série de motivos que fogem ao tema deste estudo.

Exposta essa dinâmica política, que impacta diretamente no dia-a-dia de todas as Comissões Parlamentares, a CREDN ganhou notoriedade pelo trabalho exercido em um período marcado por uma longa e variada lista de polêmicas no plano internacional. Sem descuidar de temas relativos à vida nacional – como as questões indígenas ou às relacionadas às Forças Armadas, por exemplo –, esse núcleo concentrou esforços nas relações diplomáticas, econômicas, comerciais, culturais e científicas do Brasil com outros países.

Para mensurar este empenho, a pesquisa tomou como base o número de proposições apresentadas pelos parlamentares; as matérias tramitadas na CREDN; bem como a quantidade de

¹⁴ A respeito dos fatores de intervenção na atividade legislativa em outros países, Cf. SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. (1992).

¹⁵ Este número refere-se aos parlamentares empossados em 2003, de acordo com registros da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 04 de março de 2014.

audiências públicas, seminários e missões realizadas ao longo desses oito anos¹⁶. A análise qualitativa foi utilizada para averiguar outros fatores importantes como o perfil dos parlamentares membros da comissão e seus respectivos papéis no arranjo político (oposição/governo).

De acordo com os relatórios anuais da CREDN, entre os anos de 2003 e 2010, deram entrada na comissão 1.065 proposições¹⁷. As matérias aqui consideradas nesta análise são Projetos de Lei (PL)¹⁸, Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Mensagens do Executivo (MSC)¹⁹.¹⁸

O primeiro ponto que chama a atenção é a grande quantidade de mensagens presidenciais tratadas (444), se comparadas com outras modalidades de matérias, como os projetos de lei de iniciativa parlamentar (63). Em todos os anos pesquisados, o número de MSCs foi consideravelmente superior ao número de PLs, PDCs e PLPs, três instrumentos, preferencialmente, usados pelos congressistas.

Esses números poderiam, de maneira precipitada, juntar-se aos argumentos que enaltecem o “poder de agenda” do Executivo sobre o Legislativo brasileiro. No entanto, a quantidade de MSCs está dentro do esperado, uma vez que a estrutura e o processo burocrático onde se inserem os atos internacionais (acordos, protocolos, convenções e afins) coloca o Palácio do Planalto e o Itamaraty como os representantes legais do Estado nos fóruns de negociação com outros países.

Por essa razão, é preciso enaltecer a proatividade dos deputados, quando estabelecemos um comparativo restrito aos PLs de autoria do Legislativo e os elaborados pelo Executivo. Nos oito anos pesquisados a CREDN apreciou 63 proposições referentes a temas internacionais originadas nos gabinetes do Congresso Nacional. Já os PL do Executivo foram em menor número: 27.²⁰

¹⁶ Todas as informações foram extraídas de duas fontes oficiais da Câmara dos Deputados: relatórios anuais e atas publicadas no site da Casa. Disponíveis em <www.camara.gov.br>. Acesso em 13 de maio de 2014.

¹⁷ Este número considera todos os itens, mesmo aqueles que não tiveram tramitação completa na comissão. Os textos aguardando designação de relator, de parecer ou entrada em pauta, por exemplo, foram contabilizados.

De acordo com o Artigo 61 da Constituição Federal, um projeto de lei pode ser proposto por qualquer parlamentar (deputado ou senador), de forma individual ou coletiva, por qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo procurador-geral da República. A Constituição ainda prevê a iniciativa popular de leis, permitindo aos cidadãos apresentar à Câmara dos Deputados projeto de lei, desde que cumpram as exigências estabelecidas no §2º do Artigo 61. Neste sentido é importante destacar que alguns projetos de lei foram encaminhados à Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, pelo Executivo e pelo Tribunal Superior Militar, por exemplo.

¹⁹ Foram computados todos os textos, independentemente do status de suas tramitações: itens aprovados, rejeitados, retirados de pauta e prejudicados.

²⁰ O Congresso Nacional tem a prerrogativa de decidir pela rejeição do texto de um ato internacional em qualquer fase de sua tramitação nas duas Casas – mas existem poucos registros desse fato. Na Câmara dos Deputados, caso a CREDN desaprove uma proposição enviada pelo Executivo e, conseqüentemente, não ofereça um projeto de decreto legislativo, este será considerado definitivamente rejeitado pelo parlamento, exceto se houver recurso de um décimo dos deputados, dentro de cinco sessões.

O número de requerimentos apresentados pelos parlamentares no arco temporal recortado por este estudo surpreende. Foram 9.601 documentos protocolados na CREDN com diversas finalidades.

Foi por meio desses requerimentos que os integrantes da CREDN propuseram a realização de seminários e audiências públicas, encaminharam pedidos de informações a diversos órgãos, solicitaram a realização de missões no exterior, convidaram e/ou convocaram ministros de Estado ou representantes diplomáticos dos países com quem o Brasil mantém relações, entre outros. A expressiva maioria (90%) solicitava informações ao Executivo, em especial aos ministérios.

Sob o ponto de vista do ritmo de produção da CREDN, é possível afirmar que, no geral, há uma relativa regularidade. Se usarmos como referência a quantidade de itens analisados a cada ano, é possível perceber que, quando houve eleições municipais (2004 e 2008) ou gerais (2006 e 2010), o número total de matérias trabalhadas sofreu uma ligeira queda. A redução na produtividade legislativa durante esses períodos é facilmente explicada pela dedicação dos parlamentares aos pleitos em questão. Chama a atenção também o fato de que os anos iniciais das duas legislaturas (2003 e 2007) registraram considerável número de itens tramitados, perdendo apenas para 2009, quando houve a maior movimentação na comissão.

No momento em que as matérias²¹ submetidas à comissão são agrupadas por temas, é possível observar o caráter multidisciplinar do trabalho. Nas duas legislaturas, esses textos abordaram aproximadamente 15 assuntos²²: infraestrutura, segurança internacional, educação, energia, intercâmbio tecnológico e legislação internacional, apenas para citar algumas ementas.

As pautas relacionadas ao Mercosul foram as que mais demandaram, em quantidade, a atenção dos deputados que ocuparam assento na CREDN nos oito anos pesquisados. Foram diversos os recortes feitos a respeito do bloco sul-americano, com um total de 88 matérias aludindo ao tema. O empenho dos legisladores às questões referentes ao Mercosul pode ser encarado com certa naturalidade, uma vez que é prioridade da política externa brasileira e é respaldada por princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988²³.

Outro indicador utilizado na presente pesquisa para mensurar o empenho da CREDN engloba os seminários e audiências públicas realizadas nas duas legislaturas. Apesar da

²¹ Aqui são consideradas mensagens presidenciais, projetos de lei, projetos de lei complementar e projetos de decreto legislativo.

²² Para melhor compreensão dos assuntos tratados, a pesquisa reuniu em grupos os temas descritos nas ementas de todas as matérias, de acordo com a afinidade entre elas.

²³ De acordo com o Artigo 4º, parágrafo único, “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”

nomenclatura distinta, esses encontros têm o mesmo propósito: esmiuçar assuntos de interesse e em análise nas comissões. Foram realizadas 151 audiências públicas sobre os mais variados temas. Já os seminários aconteceram em número bem inferior: 27.

Com base nos relatórios anuais e nas notas taquigráficas²⁴ divulgadas pela Câmara dos Deputados, foi possível detectar ainda que, nos oito anos investigados, a CREDN realizou 159 reuniões (ordinárias e extraordinárias) para deliberações diversas; 34 encontros mistos – reuniões deliberativas somadas a audiências públicas e/ou – e apenas duas palestras.

Considerando a tendência dos legisladores brasileiros de angariar informações para respaldar seus posicionamentos, a pesquisa agrupou os encontros realizados pela CREDN em dois tipos: os de cunho informacional e os deliberativos²⁵. Esse equilíbrio entre informação e tomada de decisões reflete na quantidade total de eventos informativos (178) e deliberativos (159).

7.1.1 Quem é quem e o fator informacional

Criada ainda em 1936, com nome de "Diplomacia e Tratados", a CREDN tem sua missão – definida pelo Artigo 32 do Regimento Interno – inserida em um amplo campo temático. A partir do exame do perfil dos ocupantes da CREDN, é possível detectar uma primeira característica: a experiência de boa parte de seus membros. Entre os parlamentares que figuraram na comissão entre os anos de 2003 e 2010 estão dois ex-presidentes da Casa e alguns constituintes.

Para traçar o retrato completo da CREDN foram levantadas informações sobre a instrução formal de seus parlamentares²⁶ e a quantidade de mandatos acumulados por eles na Casa. Em média, 75% dos membros da Comissão tinham concluído, pelo menos, um curso superior. Os bacharéis em Direito foram os que mais ocuparam cadeiras, seguidos pelos médicos e economistas. Curiosamente, ao longo do período analisado, apenas dois deputados portavam formação na área de Relações Internacionais ou campos correlatos.

A ausência de preparo técnico formal e específico de alguns integrantes é compensada pelos instrumentos regimentais e constitucionais à disposição dos deputados. A CREDN pode aumentar

²⁴ Para levantar todos os encontros promovidos pela CREDN (audiências públicas, seminários, reuniões deliberativas e palestras), foram analisadas as informações contidas nos relatórios anuais e nas notas taquigráficas divulgadas pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 15 de dezembro de 2013.

²⁵ Encontros informacionais são marcados pela clara intenção dos parlamentares de debater e buscar dados que possam mitigar dúvidas em relação a determinadas questões em pauta na comissão. Já os deliberativos têm com intuito a apreciação (votação) de itens que constam na ordem do dia da comissão.

²⁶ Devido à mobilidade de parlamentares na rotina das Comissões Permanentes e Temporárias do Congresso Nacional, optamos por incluir nessa análise também os suplentes.

seu índice informacional buscando dados por meio da convocação de ministros, realização de seminários e audiências públicas e envio de pedidos de informação ao Executivo. Além disso, a comissão dispõe de assessoria técnica legislativa especializada.

Observar o desempenho da comissão sob o prisma informacional é essencial. Este é um dos meios para a “construção de um legislativo de perfil mais proativo” e menos refém da agenda do Executivo (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p.63). Ao afirmar que esses núcleos conseguem “reduzir incertezas”, Santos e Almeida reconhecem que as comissões possuem “papel informativo relevante no funcionamento do presidencialismo de coalizão” (SANTOS, ALMEIDA, 2011, p. 78).

Além do assessoramento técnico disponível e da bagagem intelectual de cada parlamentar, outro fator reforça a qualidade da participação dos deputados federais na pauta internacional: a experiência política. No período, aproximadamente 65% dos 305 parlamentares com assento na CREDN como titulares e/ou suplentes acumulavam de dois a cinco mandatos. O ano de 2009 foi o único que registrou um equilíbrio entre o número de legisladores estreantes (28) e os com dois mandatos ou mais (26).

7.1.2 Governo e oposição: o duelo na CREDN

O desempenho do Legislativo brasileiro no período estudado não pode ser dissociado de um diagnóstico político-partidário pelo recorte de tempo ter sido marcado por acirrados embates ideológicos e eleitorais. A pesquisa, então, distinguiu as siglas aliadas e contrárias ao governo petista, e suas respectivas atuações na CREDN e na CRE.

Uma vez que os principais postos ocupados nas comissões são o de presidente e primeiro vice-presidente e a escolha para esses postos resulta da vontade dos seus membros, observou-se que, a CREDN e a CRE estiveram sob a coordenação de variados partidos, aliados ou não ao Palácio do Planalto. Estratégicas, essas cadeiras são disputadas pela base aliada e por opositores porque, entre outras prerrogativas, a presidência tem o direito de emitir parecer sobre matérias em tramitação, de designar relatores e ainda definir a pauta de votações desses núcleos legislativos.

Ao contrário da aparente hegemonia das legendas da situação, deputados filiados a siglas adversárias ao Palácio do Planalto ocuparam a presidência nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2010. Nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009 os governistas Alceu Collares (PDT/RS), Vieira Cunha

(PDT/RS), Marcondes Gadelha (PSB/PB) e Severiano Alves (PDT/BA)²⁷ garantiram a cadeira de presidente, respectivamente.

Outro posto estratégico nas Comissões Parlamentares é o de relator das matérias. Salvo quando há interesse político específico, essas relatorias são entregues aos deputados e senadores de forma quase aleatória. Embora seja um ator-chave no processo decisório do Legislativo, o relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a posição final dentro de uma comissão. No entanto, é dele a oportunidade de capturar, apurar e aplicar posicionamentos.

No caso da CREDN, ao todo foram 319 matérias relatadas no período²⁸. Desse total, 153 estiveram com relatores integrantes de partidos governistas. Outras 111 foram apreciadas por deputados oposicionistas²⁹. O dado mostra a equidade de forças entre as duas correntes políticas.

Além da presidência e relatoria, os requerimentos podem medir a queda de braço entre governo e oposição na CREDN. Instrumentos corriqueiros e essenciais ao trabalho parlamentar, esses documentos têm o propósito de facilitar a busca e/ou o complemento de informações para os debates em questão e podem revelar tanto a intensidade da produção dos legisladores, como o poder de influência de seus autores para conseguir aprovação junto aos pares. Dos 9.601 requerimentos protocolados na CREDN, 3.980 foram apresentados por governistas e 5.093 por deputados contrários ao Governo Lula da Silva³⁰.

Os parlamentares de oposição tendem a ser mais ativos quanto à busca de informações. No Congresso é comum que os oposicionistas respaldem suas críticas ao Palácio do Planalto com informações solicitadas pelos seus gabinetes. Portanto, fica evidente que os legisladores adversários ao Executivo se municiam para fazer o enfrentamento também dentro das Comissões Temáticas. Enquanto isso, os governistas não têm o mesmo incentivo, uma vez que, no geral, tendem a chancelar as propostas enviadas pela Presidência sem maiores resistências.

7.2 O diferencial do Senado Federal

²⁷ O deputado Severiano Alves (PDT/BA) ocupou a presidência da comissão por sete meses. Após pedido de licença, foi substituído pelo correligionário Damião Feliciano, da Paraíba.

²⁸ Foram desconsideradas as matérias que, até dezembro de 2010, haviam sido arquivadas ou não entregues a um relator, por exemplo.

²⁹ Não foi possível determinar o perfil da relatoria de 55 documentos por diversos motivos. Entre eles está a independência de alguns partidos políticos e a não divulgação do nome dos pareceristas pela CREDN.

³⁰ 528 documentos não puderam ser identificados como de origem governista ou oposicionista por diversos motivos: falta de identificação dos autores; parlamentares sem partido ou filiados a partidos “independentes” à época.

Se na Câmara dos Deputados o ex-presidente Lula da Silva gozou de ligeiro conforto ao longo de seus dois mandatos, no Senado Federal o cenário político não registrou a mesma tranquilidade. No ano de 2003, o petista contava com o apoio de 31 dos 81 senadores. Foi apenas em 2007, ano que marcou sua recondução, que a bancada pró-Lula aumentou, passando para 49 senadores.

Não é incomum ou um fenômeno restrito ao Brasil o apontamento do Senado como um ator doméstico capaz de fazer diferença, principalmente nas questões internacionais de um país. Movidos por essa temática, Sánches e Llanos (2008) avaliaram o potencial de influência dos senadores latino-americanos e chegaram à conclusão de que este é comparável ao de seus pares norte-americanos, considerados os mais poderosos do mundo.

Neste processo de produção legislativa, as Casas têm a mesma prerrogativa de iniciar, vetar e, em alguns casos, emendar proposições. O diferencial do Senado é um sinal de sua predominância dentro do bicameralismo está nas competências reservadas pela Constituição de 1988. As funções exclusivas ficam evidentes na seara dos assuntos internacionais, uma vez que a sabatina de embaixadores ou a decisão sobre empréstimos estrangeiros são decisões restritas aos senadores.

Além do maior tempo de mandato, outra aparente vantagem que o Senado carrega é o nível de senioridade de seus integrantes. Enquanto a Constituição de 1988 determina, no Artigo 14, que a idade mínima para a posse de um deputado federal é 21 anos, os postulantes ao cargo de senador precisam ter, ao menos, 35 anos. Outra característica torna-se marcante entre os frequentadores do Salão Azul do Congresso: a experiência pública. Entre 2003 e 2010, dos 90³¹ senadores que dedicaram parte de seus mandatos à CRE, 65 deles tinham, pelo menos, uma passagem por outras Casas Legislativas e/ou pelo Executivo. Já os constituintes representaram de 5% a 13% dos integrantes da comissão nos quatro biênios pesquisados.

7.2.1 CRE: outra arena de confrontos

Ao contrário da Câmara dos Deputados, o Regimento Interno do Senado fixa o número de integrantes de cada Comissão Permanente da Casa. Por isso, à CRE são disponibilizados 19 assentos aos membros titulares e outros 19 aos suplentes. É importante notar também a adoção do princípio da proporcionalidade partidária e o respeito aos blocos parlamentares na composição das

³¹ Foram contabilizados todos os parlamentares que, nos oito anos pesquisados, passaram pela comissão. Desconsideramos nesta contagem o número de retornos. Importante frisar que os suplentes também foram incluídos neste levantamento.

comissões do Senado. E foi justamente este o embrião dos problemas enfrentados pelo então presidente Lula da Silva: a CRE retratou os atritos entre o Legislativo e o Executivo.

Durante as 52ª e 53ª legislaturas, os partidos de oposição ao Executivo – como o extinto PFL e o PSDB – conseguiram significativo espaço na Comissão³². Em 2003, o PT precisou formar um bloco parlamentar para eleger o senador Eduardo Suplicy (SP) presidente no biênio 2003-2004.

Em 2005, apesar da expressiva presença de oposicionistas na CRE, novamente o Governo Lula da Silva conseguiu costurar apoio e colocou o então senador petista Cristovam Buarque (DF) à frente desse grupo legislativo até 2006³³. Porém, a cadeira de vice-presidente foi ocupada, no biênio, por um adversário do Executivo, o mineiro Eduardo Azeredo (PSDB).

Em 2007, no início da 53ª legislatura, o então presidente Lula da Silva encontrou, novamente, um ambiente político não confortável no Senado e, consequentemente na CRE. PFL e PSDB formalizaram um bloco e passaram a ter direito a sete das 19 vagas da comissão. Novamente, o PT arregimentou outras legendas em um bloco para garantir mais assentos (06) na CRE. Mesmo assim, entre 2007 e 2008 a oposição consolidou sua força dentro da comissão, elegendo para presidente e vice-presidente os senadores Heráclito Fortes (PFL-PI) e Eduardo Azeredo (PSDB-MG), respectivamente.

Em 2009 e 2010, a aliança entre o PSDB e o DEM – antigo PFL – garantiu aos dois partidos sete vagas no colegiado e o direito de comandar os trabalhos. Com isso, o senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) foi eleito presidente, tendo como vice o senador acreano Geraldo Mesquita Júnior, do PMDB³⁴.

O duelo entre oposição e governo na CRE foi ilustrado também no campo das relatorias. Do conjunto de matérias analisadas³⁵ (216 ao todo), boa parte esteve nas mãos da oposição (93). Ainda assim, os governistas foram responsáveis pela análise de 102 propostas³⁶.

³² É importante frisar que no decorrer de cada ano legislativo foram registradas alterações na composição da CRE. Essa dinâmica, comum ao parlamento brasileiro, se deu por variados motivos: indicação dos líderes de bancada, mudanças de filiação partidária e licenças médicas, por exemplo. Por isso, para efeito de análise, esta pesquisa desconsidera a atuação individual e mantém o foco nas legendas.

³³ Em 2006 integravam o bloco governista PT, PSB, PL e PRB. No final de 2006 o PL foi fundido com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) e deu origem ao Partido da República (PR). O Partido Republicano Brasileiro (PRB) também surgiu em 2006, a partir do extinto Partido Municipalista Renovador (PMR). Em agosto de 2006 o PRB anunciou no Senado sua adesão à maioria.

³⁴ Neste momento, o PMDB havia formalizado constituição de bloco com o PP. Os dois partidos tinham, juntos, cinco representantes na CRE.

³⁵ Foram analisados projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo e mensagens presidenciais.

³⁶ Não foi possível classificar os relatores de 21 documentos. Os motivos vão desde a falta de identificação dos senadores à independência dos partidos em relação aos dois blocos.

A bancada contrária ao governo petista também levou vantagem sobre o número de requerimentos. Dos 357 documentos formulados entre 2003 e 2010, pelo menos 185 saíram dos gabinetes adversários ao Governo Federal.

7.2.2 Interesse e notório saber: os avanços da CRE entre 2003 e 2010

Assim como na Câmara dos Deputados, é praticamente inexistente o número de senadores com formação em Relações Internacionais ou em áreas correlatas³⁷. A análise do currículo desses senadores mostrou que apenas dois deles possuíam titulação ou exerciam atividade profissional nesse campo do conhecimento. Nos quatro biênios pesquisados, em média, 70% dos senadores eram graduados e 15% haviam concluído algum tipo de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). A exemplo da Câmara, os bacharéis em Direito foram maioria, ocupando, em média, 28% das cadeiras.

Mesmo com escassos integrantes formados no campo das Relações Internacionais ou da Ciência Política, é possível detectar na CRE um núcleo saberes e apontar o alto índice informacional deste núcleo do Senado Federal. Tal constatação confronta-se, portanto, à corrente de estudiosos (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009) que monopoliza no Itamaraty a capacidade informativa e as competências de formulação e tomada de decisões da política externa brasileira.

Ao todo, foram realizados 198 encontros da CRE nos oito anos analisados. Essas reuniões se caracterizaram pelo cunho informacional ou deliberativo³⁸. O primeiro tipo foi marcado por seminários, audiências públicas ou palestras (36 ao todo). Nas reuniões deliberativas ordinárias e extraordinárias – com 126 registros –, os senadores votaram os itens constantes na pauta e, entre outras tarefas, sabatinaram 448 pretensos embaixadores brasileiros e 11 representantes do Brasil em organismos internacionais.

Em sintonia com seus congêneres na Câmara dos Deputados, os integrantes da CRE transformaram o Mercosul no tema predominante da agenda. Do conjunto de reuniões realizadas – deliberativas e informacionais –, 54 foram dedicadas ao bloco, ocupando mais de 25% de sua agenda. No que se refere à diversidade dos temas apreciados pela CRE, documentos relacionados à

³⁷ Como são constantes as movimentações dos parlamentares (afastamentos, renúncias, etc.), esta pesquisa optou por analisar também o perfil dos suplentes da CRE.

³⁸ Importante frisar que no período foram realizadas também reuniões mistas, ou seja, com intuito deliberativo e informacional ao mesmo tempo (36 encontros da CRE se encaixam nessa modalidade).

segurança nacional (17 ocorrências) e à migração, turismo e transporte internacional (com 11 itens apreciados) também pontuaram os trabalhos³⁹.

Quando é observada a ótica do volume de matérias apreciadas, constatamos que a Casa também sofreu os efeitos do calendário eleitoral. Ao contrário dos anos inaugurais das legislaturas (2003 e 2007), em 2006 e 2010 – anos de disputas – houve desaceleração no ritmo de análise das proposições. Ao todo, os senadores votaram 216 documentos em oito anos.

Inseridas nesse universo estão as proposições referentes à política internacional originadas no Legislativo. Logicamente, quando comparada à quantidade de mensagens presidenciais (145), o conjunto de projetos de lei dos legisladores (22) é bastante reduzido. No entanto, se fizermos um paralelo entre os PLs de autoria dos parlamentares e os enviados pelo Executivo (apenas sete), podemos afirmar que a CRE alcançou significativa atividade no período⁴⁰.

8. Executivo x Legislativo: compartilhamento de poder sobre a agenda internacional

Os registros que compõem o *corpus* desta pesquisa corroboram a percepção da relevância da CREDN e da CRE não apenas no contexto legislativo. É digno de nota que, durante o período pesquisado, ambas as comissões cumpriram suas agendas e centralizaram as tensões e confrontos referentes aos temas da política internacional brasileira no parlamento. E mais: a CREDN e a CRE levaram o Legislativo a não ter alinhamento imediato ao Executivo e nem a “abdicar” ou “delegar” funções.

Dentro da Ciência Política brasileira um equívoco recorrente marca alguns estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo. O mais comum deles é o uso de parâmetros de análise semelhantes para aferir a produtividade de ambos os Poderes. Sem respeitar suas peculiaridades e distintos papéis dentro da Praça dos Três Poderes, o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional são historicamente confrontados por uma bibliografia que atrela a agilidade e o domínio de agenda ao primeiro, restando ao Congresso Nacional acusações que variam da incapacidade à letargia (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2009).

É inegável que os instrumentos constitucionais concedidos aos inquilinos do Palácio do Planalto aumentam sua capacidade de atuação, sendo o uso das medidas provisórias o mais notório

³⁹ É importante ressaltar que em alguns casos as ementas se sobrepuseram. Para efeito de contagem foram considerados apenas os principais objetivos de cada matéria.

⁴⁰ Importante frisar que, dos 152 itens originados no Executivo - mensagens presidenciais (145) e projetos de lei (07) -, 98 sofreram algum tipo de alteração na CRE.

deles. Mas, além de votar o orçamento, fiscalizar o Executivo e cumprir outras funções vitais, como produzir leis, é do Legislativo a corresponsabilidade pelo zelo das relações exteriores do País. Mesmo inserido em um cenário desfavorável – não lhe pertence o poder de iniciar as ações da agenda internacional, são limitados os acessos às informações diplomáticas (muitas delas sigilosas) e sua missão é tida, muitas vezes, como *ex post* –, as comissões não são anódinas⁴¹.

A despeito da corrente de estudiosos⁴² que coloca o Congresso Nacional em posição periférica no campo de influências em torno do presidente da República durante as tratativas internacionais, esta pesquisa buscou mostrar a capacidade de interferência do parlamento brasileiro nessas questões – e mais, destacando a simbiose entre o parlamento e o Palácio do Planalto ao tratar da temática externa. Se as relações entre o Executivo e o Legislativo não são necessariamente de confronto, tampouco são de subserviência.

Considerações finais

O intuito aqui não é negar os fatores sistêmicos sobre a política externa brasileira, mas sim realçar seus determinantes domésticos. Neste ambiente, diversos ingredientes foram apontados como capazes de fomentar essa agenda – a orientação ideológica do chefe do Executivo; a organização institucional e partidária; o contexto político e geográfico de um país; sua organização militar e estrutura econômica, entre outros –, mas, neste caso, o estudo se atém ao Legislativo.

Após revisão teórica, o trabalho adotou a linha pluralista, devido ao reconhecimento da relevância de atores diversos na consolidação da política externa brasileira. Descartamos o suposto protagonismo do Executivo. O processo de formulação das políticas públicas do País – entre elas a externa – foi apontado como um ambiente que proporciona a participação das diversas instituições estatais. Preservando as responsabilidades constitucionais e jurídicas do Legislativo e do Executivo, procuramos mostrar que são ofertadas oportunidades de participação a esses dois universos.

Evidenciamos também o equilíbrio de forças entre os Poderes no regime democrático brasileiro, uma vez que as peças internacionais tratadas pelo Congresso Nacional têm rito de

⁴¹ Para Martin (2000, p. 84), influenciar “[...] é a habilidade de um ator fazer com que os resultados sejam próximos à sua posição preferida”. MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

⁴² Octavio Amorim Neto (2011) usa um organograma para mostrar o distanciamento de alguns atores em relação ao presidente da República. Nessa disposição, o Congresso Nacional está mais longe do Palácio do Planalto – e, por conseguinte, teria menos influência sobre o Executivo – do que as Forças Armadas e o Ministério da Fazenda, por exemplo.

tramitação próprio e, mesmo em casos raros, são dadas ao Legislativo condições de emendar matérias com ementa internacional.

Entre os pontos fortes encontrados em ambos os grupos estudados estão a maturidade política da maioria dos seus membros e a compensação de eventuais deficiências informacionais pela busca de especialização a partir de todos os recursos disponíveis. Sob o manto informacional, esses nichos legislativos revelaram-se fontes ricas em conteúdo, capazes não só de respaldar como orientar o posicionamento do Legislativo como um todo.

A contextualização do acirrado momento político no qual estava inserido o Congresso Nacional e os reflexos desses conflitos no Governo Lula da Silva e, conseqüentemente na política externa, foi fundamental para mostrar o equilíbrio de entre as forças oposicionistas e aliadas, afastando o mito de controle ou hegemonia governista na CREDN e na CRE.

Mesmo reconhecendo a força da burocracia, representada pelo autônomo e insular MRE, e o forte centralismo da figura do presidente da República, este estudo demonstra que o Legislativo tem protagonismo nos processos de formulação e tomada de decisões sobre a política externa do Brasil.

Este trabalho defende, portanto, que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado estão longe de serem formuladores e condutores únicos da política externa brasileira, mas também não são peças meramente assessórias. Ao rechaçar a ideia de que o Legislativo “delegue” ou “abdique” de suas funções referentes às questões internacionais, podemos afirmar a força do Legislativo para controlar a política externa do Brasil.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista Dados, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 5-32, abr.-jun., 1988.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 9ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93**. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, **Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era**. *International Political Science Review*, v.30, n. 2, p.117-140, mar., 2009.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **A Política Externa Brasileira (1982-1985)**. São Paulo: Ática, 1986.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive

Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n.2, p.171-190, 2001.

DALLARI, Pedro. **Constituição e Relações Exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27. n. 80, p. 169-184, out., 2012.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v.3 (arts. 22 a 53), São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações: a recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little Brown and company.

LEMONS, Leany. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

_____. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Delegation or Abdication? **Global Economic Governance Programme**, v. 58, p. 3-15, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, Brasília, Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, p.41-56, nov. 2004.

_____. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1983.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** São Paulo: Novos Estudos, n. 31, p. 25-40, 2001.

PARECERES dos Consultores Jurídicos do Itamaraty. Organização e prefácio de Antonio Cachapuz de Medeiros. v. 9. Brasília: Senado Federal, 2002.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n.36, p.147-174, jun., 2010.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Apris, 2011.

SÁNCHEZ, Francisco; LLANOS, Mariana. Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge. Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew Soberg; SAMUELS, David J. (2003). **Presidentialism, Elections, and Representations**. Journal of Theoretical Politics, Washington, v. 15, n.1, 103-156, jan. 2003.

ZANCANER, Gabriela. **As competências do Poder Legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.